

Appunti per l'audizione innanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato sui disegni di legge per la modifica dell'articolo 77 - ed altri - della Costituzione*

di Gaetano Azzariti

1. Mi sembra utile, in via preliminare, evidenziare una serie di aspetti che credo sia necessario aver presente per comprendere l'importanza e il senso stesso che deve essere assegnato alla riforma in discussione.

In primo luogo, il fatto che, in questo caso, a differenza che in altri, stiamo veramente affrontando una questione – forse *la* maggiore questione - che si pone al centro delle più gravi distorsioni della nostra forma di governo, in particolare alterando profondamente i rapporti tra Governo e Parlamento. Sono troppi decenni che ci si lamenta unanimemente dell'abuso della decretazione d'urgenza da parte dei più diversi governi. Ormai è riconosciuto da tutti – da tutte le forze politiche, i garanti costituzionali, i rappresentanti delle istituzioni, gli studiosi e gli analisti - che tramite uno strumento improprio, di natura straordinaria, il Governo ha attratto a se quasi per intero la funzione legislativa che per Costituzione spetta, invece, al Parlamento.

Si tratta dunque – mi si passi l'enfasi – di una lotta del Parlamento per la propria sopravvivenza, ovvero più esattamente (e con minor retorica) una riforma tesa a realizzare un necessario riequilibrio al fine di recuperare uno spazio di autonomia costituzionale dell'organo titolare della rappresentanza politica che è ormai stato compromesso in forza di prassi, abusi, tendenze storiche che spingono alla verticalizzazione del potere e alla marginalizzazione delle Assemblee elettive.

Voglio anche aggiungere, sempre in via di premessa, che un recupero di autonomia costituzionale dell'organo legislativo diventa ancor più necessario nella prospettiva di una

*Testo della memoria per l'audizione alla 1^a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 574, 892, 976 e 1137 (modifica articolo 77 ed altri della Costituzione), 9 luglio 2024

modifica della forma di governo per come è stata ipotizzata da questo ramo del Parlamento e poi approvata in prima lettura dall'Assemblea il 18 giugno. È evidente, infatti, che tanto più si rafforza Governo, anzi il Presidente del Consiglio dei ministri, assicurando peraltro "una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio", quanto più è necessario evitare che il Parlamento si riduca ad organo meramente servente, di ratifica delle decisioni assunte dal Consiglio dei ministri anche in sostituzione del Parlamento. In una forma di governo ad elezione diretta del "premier" si fa ancora più acuta la questione della riserva di autonomia degli altri poteri in funzione di contrappeso. Garanzie di autonomia da assicurare al legislativo nel nostro caso.

V'è infine una terza ed ultima premessa necessaria. Nel trattare questa materia si deve dare per scontato una latente conflittualità con l'organo governo, poiché si tratta di sottrarre ad esso potere normativo, limitando l'uso – in realtà l'abuso – di uno strumento in sé utile, ma diabolico, perché foriero di incrinare il sacro principio della divisione e limitazione dei poteri. Un principio cui devono sottoporsi tutti i Governi negli ordinamenti democratici. Ecco perché si deve invocare la superiore legalità costituzionale che impone di dividere i poteri e bilanciarli, e non ci si può basare sulle sole ragioni di convenienza politica che potrebbero indurrebbero ad altri esiti. D'altronde, in questa materia, se anche non può ritenersi che il Governo sarà favorito, non può però neppure affermarsi che si tratti di una questione che finirà per rafforzare l'opposizione. Semmai favorirà entrambi – maggioranza di governo e opposizione parlamentare – nel rispetto dei reciproci ruoli. Si tratta in fondo di un tema puramente costituzionale. Se ieri il Parlamento ha fatto una riforma per rafforzare l'esecutivo, in questo caso è necessario porsi dalla parte dell'organo legislativo e, in certa misura, fuori dalle logiche di Governo.

2. È alla luce di queste considerazioni di sistema che mi sembra si debba dire non si possa ridurre il tema della decretazione d'urgenza alla questione dei tempi, ma che si debba riflettere invece sulle garanzie da riaffermare per un più equilibrato svolgimento della funzione legislativa nel suo complesso.

3. Passando al merito delle proposte due di queste, in realtà, si limitano a prospettare, appunto, un allungamento dei tempi di conversione. Nel ddl n. 574 (d'iniziativa del sen. Parodi) una dilatazione secca da sessanta a novanta giorni; nel ddl n. 892 (d'iniziativa del sen. Tosato) con una ripartizione di tempi interna (sessanta più trenta), proposta al dichiarato scopo di ristabilire la natura bicamerale del processo di conversione. Riservando alla seconda Camera un tempo prestabilito per poter svolgere il suo esame si presume, infatti, che possa venir meno la ragione che si pone alla base della cattiva prassi del cosiddetto monocameralismo di fatto o alternato.

Certamente è da apprezzare l'intenzione di assicurare un tempo congruo alle Camere per svolgere l'esame effettivo degli atti normativi del Governo in sede di conversione, così come quella di contrastare l'ormai generalizzata consuetudine di sopprimere di fatto la seconda lettura (fenomeni che in realtà vanno ben oltre il caso delle conversioni dei decreti legge, e investono ormai gran parte delle decisioni legislative di un Parlamento "dimezzato"). Mi chiedo però se siano misure efficaci al fine di riequilibrare i rapporti Governo-Parlamento e frenare l'abuso della decretazione d'urgenza. Ciò in base a tre considerazioni:

- a) In primo luogo, i tempi più dilatati potrebbero facilitare – anziché ostacolare – l'abuso, decongestionando il cumulo di decreti da convertire; potrebbero cioè rappresentare per il Governo uno stimolo a presentare decreti in quantità ancora superiore rispetto ad oggi, confidando proprio sulla capacità del Parlamento di assorbirne un maggior numero in forza del maggior tempo utilizzabile per la conversione.
- b) In secondo luogo, si allungerebbe inevitabilmente il tempo dell'incertezza normativa. E ciò non è certo un bene. Si tenga presente che i decreti legge hanno natura provvisoria e la non conversione determina una decadenza *ex tunc*. Dopo sessanta giorni questo rappresenta sempre un problema dopo novanta ancor più. Gli effetti perversi potrebbero essere quelli di indurre forzatamente il Parlamento a convertire decreti legge anche se non condivisi, restringendo ancor più l'autonomia dell'organo legislativo nei confronti del Governo. Esattamente l'inverso del risultato che si dovrebbe perseguire.
- c) In terzo luogo e soprattutto, non penso che limitandosi ad allungare i tempi di conversione si affrontino le questioni sostanziali che affliggono l'iter di conversione dei

decreti legge. Anche in questo caso, anzi, rischiando di aggravarli. È cioè necessario guardare dentro il procedimento di conversione – le modalità e le cattive prassi che lo contrassegnano - per scorgere le ragioni di fondo tanto dell'abuso dello strumento decreto quanto dell'impatto che questo ha sulla formazione degli atti normativi e sulla normazione in generale.

Oltre all'abuso, il Parlamento è tacitato in sede di conversione perché il Governo utilizza strumentalmente l'istituto della fiducia, propone maxiemendamenti che ogni tanto tengono conto del dibattito che si sta svolgendo in sede parlamentare, ogni tanto no. È poi da ricordare le patologie tante volte denunciate tanto dalla Corte costituzionale, quanto dal Presidente della Repubblica, quanto - peraltro inutilmente - vietate dalla legge 400 del 1988, relative alla non omogeneità o concernenti la normativa non direttamente applicabile, la quale non può essere considerata necessaria ed urgente *in via di principio*.

L'impatto perverso della decretazione d'urgenza è determinato essenzialmente dal fatto che lo strumento in Costituzione ritenuto eccezionale è diventato del tutto ordinario, anzi il principale e più comodo strumento di legislazione non solo governativo ma anche parlamentare. È così che i decreti si sono trasformati in veicoli mascherati per l'ordinaria funzione legislativa, anzi un veicolo accelerato – a volte l'unico mezzo – per permettere al Governo, ma ancor più ai parlamentari di ottenere il risultato. È nota la generalizzata prassi che induce ad inserire in sede di conversione un emendamento del tutto eterogeneo al solo fine di approfittare della corsia accelerata e – perché no - anche della confusione. Raggiungendo lo scopo, ma a scapito della razionalità dell'iter di formazione della volontà parlamentare.

Se la decretazione d'urgenza è ormai diventata l'unica (o quasi) via di formazione della volontà non solo governativa, ma anche di quella parlamentare, assorbendo (quasi) per intero la legislazione, diventa essenziale ripensare il procedimento legislativo nel suo complesso: dei decreti, ma anche delle iniziative parlamentari ordinarie. Due piani paralleli che ormai si sovrappongono. Alla fine dirò qualcosa sul punto, ma prima alcune osservazioni sugli altri due ddl, i quali, almeno in parte si fanno carico di alcune delle disfunzioni che sono state qui richiamate.

4. Nel ddl 1137 (d'iniziativa della sen. Gelmini) è chiara la finalità di limitazione e razionalizzazione dell'istituto della decretazione d'urgenza. Anzitutto costituzionalizzando i limiti previsti nella legge 400, ma anche affermati dalla giurisprudenza costituzionale e spesso richiamati dal Capo dello Stato. Dunque, un opportuno tentativo di farli valere come parametri nei futuri processi costituzionali.

L'imposizione di un *contenuto specifico ed omogeneo* e l'esclusione in sede di conversione di "modifiche volte ad introdurre disposizioni estranee al loro oggetto e alla loro finalità" mi sembrano indicazioni assai opportune al fine di evitare quel che è ormai diventata la regola dei decreti legge *omnibus* che si gonfiano ulteriormente nel corso della discussione parlamentare, utilizzando – come prima si accennava – il veicolo della decretazione come canale per la legislazione ordinaria e meno organica.

Possono ritenersi utili anche l'indicazione delle preclusioni relative al divieto di conferire deleghe legislative o quelle di ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate incostituzionali dalla Consulta, sebbene esse dovrebbero essere ritenute implicite già oggi (la delega non può ammettersi in atti la cui urgenza impone l'immediata entrata in vigore; mentre il ripristino di disposizioni incostituzionali violerebbe il principio della superiore legalità costituzionale). La prassi però ci indica come, invece, ciò si è reso possibile. Così, come il divieto di assorbire il contenuto di un diverso decreto legge in fase di conversione o comunque di disegni di legge di cui sia già iniziato l'esame parlamentare sarebbe ultroneo se la più recente prassi non ci avesse posto di fronte ai c.d. decreti legge matriosca e all'affannosa rincorsa e pericoloso passaggio da una fonte ad un'altra in un gioco senza rete e senza regole nella produzione normativa del Parlamento.

Bene anche il divieto di utilizzare il decreto legge in materia penale, che in realtà è materia assai estesa (e dunque di difficile delimitazione), tuttavia l'esclusione può essere in grado di porre un freno alla deleteria tendenza non solo del pan-penalismo, ma anche della estemporaneità della legislazione penale, frutto più di affannose risposte a fatti di cronaca che non ad una seria ponderazione delle ragioni securitarie a fronte di quelle legate alla tolleranza, al conflitto e alle complesse dinamiche socio-politiche. Un tempo si parlava di "riserva di

codice” in materia penale, ora almeno evitiamo di farci travolgere dall’improvvisazione e dalla presunta, ma in realtà “ordinaria”, straordinarietà ed urgenza.

Perplessità devo invece manifestare circa il tentativo di individuare in positivo l’ambito della decretazione d’urgenza (“i decreti devono (...) concernere esclusivamente la difesa e la sicurezza dello Stato, il contrasto e la gestione degli effetti delle calamità naturali e delle emergenze sanitarie, la stabilità finanziaria, il bilancio pubblico, la salvaguardia di interessi strategici dell’economia nazionale e la disciplina dell’organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni”). Non perché non se ne comprende il tentativo di tipizzare le materie e dunque limitare l’esondazione in ambiti che in via di principio non richiedono interventi straordinari e in deroga, ma per la difficoltà che ogni “tipizzazione” incontra di fronte all’erompere di una necessità.

In alcuni casi la materia è così vasta che potrebbe rientrarvi di tutto: la stabilità finanziaria è ormai un canone pervasivo. In altri casi l’interpretazione – magari maliziosa, ma la storia della decretazione d’urgenza dimostra come la “malizia” sia la regola di base – potrebbe rendere possibile far rientrare dalla porta qualunque ambito di materia: la materia “difesa e sicurezza dello Stato” è assai sfuggente e può diventare quanto di più pericolosamente dilatabile.

In caso, anziché una limitazione per materie, più efficace potrebbe essere richiamare la natura straordinaria e dunque legata a “fatti” (non solo a “casi” tantomeno a “indirizzi”) eccezionali ed imprevedibili come necessari presupposti per poter emanare un decreto legge in ogni caso e in ogni ambito materiale, ma di questo dirò in conclusione.

5. Passando, infine, al ddl n. 976 (d’iniziativa dei sen. Giorgis ed altri), questo è certamente il ddl più ambizioso, che va ben oltre il tentativo di regolare la decretazione d’urgenza. È quello che più si avvicina ad una nuova definizione dell’iter legislativo nel suo complesso. Un proposito che, per quanto si diceva inizialmente, non può che essere apprezzato.

Vediamo, in rapida rassegna, le diverse misure previste, anzitutto quelle direttamente riferite all’art. 77. Anche in questo caso si impone che le misure contenute nei decreti legge debbano essere di immediata applicazione e di carattere specifico e omogeneo; ed anche in questo caso si prefigura una limitazione per materie e dunque valgono nella sostanza le osservazioni già formulate con riferimento al ddl Gelmini.

Vale la pena soffermarsi sulle altre indicazioni che coinvolgono gli articoli 72, 73 e 82 della Costituzione.

Inizierei da quella misura che a me appare la meno convincente e foriera di possibili incrinature sistemiche nei rapporti tra poteri. Mi riferisco alla possibilità da parte di una minoranza (un terzo dei componenti di una Camera) di sollevare una questione di legittimità costituzionale alla Consulta. Le obiezioni sono note e – a mio parere - fondate: c'è il rischio, da evitare, di attrarre l'organo di garanzia costituzionale troppo a ridosso della politica, facendola impropriamente diventare una terza Camera, anzi la Camera di ultima istanza; c'è anche da considerare come un controllo preventivo di costituzionalità finirebbe per condizionare il nostro sistema che si regge sul sindacato successivo, di natura prevalentemente incidentale, intermediato dunque da un giudice che fa emergere il caso concreto ed evita che il sindacato sia puramente astratto. Altre esperienze che pure prevedono la *saisine parlamantarie* non mi sembrano confrontabili sul piano del sistema e della cultura istituzionale di rispettivi Paesi, oltre al fatto che proprio l'esperienza francese dopo la riforma del 2008-2010, che ha affiancato alla *saisine* il ricorso incidentale (la questione prioritaria di costituzionalità), mostra le inevitabili commistioni non virtuose tra i due giudizi.

Più condivisibili le altre misure. Ad iniziare dalla possibilità di istituire commissioni d'inchiesta da parte delle minoranze. Misura che potrebbe restituire a questi organi del Parlamento la loro principale natura, essenzialmente di controllo sull'attività della maggioranza e su questioni di interesse pubblico utilizzabile da chi non è al Governo, strumento di opposizione dunque. Non invece, come è avvenuto nella nostra esperienza più recente, commissioni per verificare l'operato di passate maggioranze da parte di maggioranze successive.

Anche la successiva previsione che rinvia al regolamento di ciascuna Camera l'indicazione di altre presidenze da assegnare alle minoranze può essere apprezzata per il suo intento generale, sebbene, in questo caso, si rischia di irrigidire eccessivamente la dinamica politica interna al Parlamento. Non perché non siano auspicabili presidenze di componenti delle minoranze (personalmente ritengo che la prassi, pur in assenza di qualunque indicazione regolamentare, durata troppo poco, che assegnava una delle due presidenze del Parlamento, quella della Camera dei Deputati, al maggior partito di opposizione sia stata la più idonea ed equilibrata), ma una predeterminazione e rigida separazione tra commissioni "politiche", la cui

presidenza sarebbe da riservare a componenti di maggioranza, e commissioni di “garanzia”, la cui presidenza sarebbe da assegnate all’opposizione, non solo non è facile in sé, ma rischia di non tener conto della frequente e pur sempre fisiologica modifica di maggioranza in corso di legislatura. Diverso, ovviamente, il caso di commissioni specifiche istituite per legge ovvero anche quelle istituite dai regolamenti che impongono una composizione particolare e la presidenza ai componenti di minoranza (com’è per il Copasir ovvero per il Comitato per la legislazione).

6. Ma certamente le misure più interessanti del ddl Giorgis sono quelle che cercano di razionalizzare l’attività normativa del Governo, sia con riferimento ai decreti straordinari ex art. 77, sia in riferimento ai suoi disegni di legge ordinari ex art. 72 (ma evidentemente anche 71), iniziando a proporre alcune misure per meglio regolare l’iter di formazione delle leggi e l’attività parlamentare in generale. In questa chiave vorrei esaminare in parallelo la misura a favore dell’opposizione volta a disciplinare una sorta di suo statuto (disciplinare per via regolamentare le prerogative dei gruppi parlamentare di opposizione e riservare ad essi adeguati spazi nella programmazione e nell’organizzazione dei lavori nonché nella formazione dell’ordine del giorno dell’Assemblea e delle Commissioni), con quella misura a favore del Governo e relativa al ben noto istituto del “voto a data certa”.

Il punto di fondo credo sia il seguente: la finalità principale dell’intero ddl costituzionale è quello – s’è detto – di assicurare uno spazio più ampio per l’attività parlamentare autonoma dal Governo, oggi eroso dalla trasformazione dello strumento decreto legge da atto straordinario a modalità ordinaria di produzione del diritto.

A tal fine io credo sia necessario, anzitutto *rendere maggiormente rigida e non derogabile* (se non nei limiti di cui subito si dirà) *l’agenda parlamentare*. Non, dunque, tanto o solo garanzie per l’opposizione, ma garanzie per un’attività autonoma del Parlamento (entro cui ovviamente dovranno operare le garanzie per l’opposizione). Una rigidità di agenda che avrebbe come principale scopo quello di non farsi occupare tutto lo spazio dal Governo, dai suoi atti, dalle sue prerogative. Oggi, come sapete meglio di me, il calendario dei lavori – l’agenda parlamentare nel suo complesso – è calibrata in base alle prevalenti esigenze del Governo. Certo, queste non possono essere pretermesse, possono però essere delimitate.

Tanto più se all'agenda del Governo in Parlamento viene riservata una quota prestabilita. Proprio il "voto a data certa" rappresenta la maggiore rassicurazione, sebbene – e questo appare decisivo – non si possa rischiare che esso esondi, prendendo il posto, anzi semplicemente affiancandosi all'abuso della decretazione d'urgenza.

Bisogna d'unque evitare che il Governo abusi (dopo i decreti legge) anche di questo strumento e che lo utilizzi solo nei limiti del necessario. E poiché non è certo ipotizzabile una discrezionalità o un controllo nel merito del Parlamento circa la decisione di iscrivere con priorità un disegno di legge da approvare entro una data prestabilita (entro 70 o 85 giorni nel ddl Giorgis) la misura più congeniale e più neutra politicamente è quella di *fixare una percentuale* (nel tempo ovvero nel numero delle proposte).

7. E i decreti legge? Come evitare che le misure da ultimo indicate non finiscano semplicemente per affiancarsi senza riuscire a frenare l'abuso della decretazione d'urgenza?

Personalmente penso che si debba, con ancora maggior coraggio, evidenziare che si tratta di uno strumento eccezionale e dunque in quanto tale derogatorio rispetto all'iter normale. Dunque, una volta presentato non si possono ammettere variazioni se non quegli emendamenti strettamente inerenti all'oggetto o relativi alle soppressioni parziali di disposizioni contenute nel testo, vietate invece ogni altra modifica eccedente l'oggetto sia da parte dei parlamentari sia da parte del Governo, ponendo fine alla deleteria prassi dei maxiemendamenti, vietando inoltre la possibilità di porre la questione di fiducia sul testo.

In fondo è l'eccezione che legittima la presentazione di un decreto provvisorio, mentre nulla ha (dovrebbe avere) a che fare con l'indirizzo politico del Governo in carica. S'intende che il rifiuto di conversione di un decreto legge coinvolge pienamente la responsabilità politica del Governo, ma questo è già scritto nell'attuale art. 77 (...il Governo adotta, *sotto la sua responsabilità*, provvedimenti provvisori con forza di legge...). Ciò solo dovrebbe imporre al Parlamento una particolare attenzione e al Governo una particolare responsabilità, una sorta di fiducia implicita, ma senza le forzature conseguenti alla apposizione formale di una questione di fiducia.

È assai probabile che il divieto di porre la fiducia e la sottrazione della possibilità di proporre maxi emendamenti per il Governo, ma anche la impossibilità di incursioni da parte dei

parlamentari, i quali non potranno più utilizzare il veicolo accelerato costituito dai decreti legge in fase di conversione per introdurre le più varie e disorganiche disposizioni, riduca drasticamente l'abuso; favorendo un uso più contenuto ed effettivamente collegato ai fatti straordinari, tanto più se accompagnato da un rivitalizzato - ed espressamente diverso - circuito della legislazione ordinaria le cui esigenze di governo e di realizzazione dell'indirizzo politico siano soddisfatte dalla corsia accelerata del voto a data certa, preservando lo spazio per la legislazione di origine parlamentare tramite la rigidità (tendenziale inderogabilità) della sua agenda.

Per evitare che i decreti legge diventino veicoli ordinari di una cattiva legislazione, cui ci si può agganciare per far impropriamente passare altro rispetto al fatto improvviso che deve essere regolato in deroga, mi sembra utile provare a sganciare, per quanto possibile, la decretazione d'urgenza dall'iter ordinario di formazione delle leggi. Se il decreto legge è un atto eccezionale la sua portata normativa deve essere limitata al fatto, inoltre deve essere tipizzata la modalità della conversione in legge.

8. Sia consentita un'ultima considerazione che, sebbene non sia stata richiamata in nessuno dei ddl, a me sembra di non poco rilievo. Se, come si scrive nella relazione introduttiva del ddl Giorgis, si vuole evitare che i decreti legge non siano più – com'è attualmente – “la fonte principale, se non quasi l'unica, attraverso la quale il Governo ha svolto il proprio indirizzo politico” è necessario impedire che tramite decreti legge si possano definire riforme strutturali, in materie che nulla hanno di straordinario ed urgente, ma semmai richiedono ponderate discussioni dentro la maggioranza parlamentare, in accordo con il Governo e in dialogo dialettico (anche in scontro, perché no) con l'opposizione. A tal fine potrebbe essere utile specificare che i “casi” straordinari di necessità ed urgenza di cui all'attuale art. 77 non possono che essere “fatti”. La sostituzione del termine (“fatti” al posto di “casi”) renderebbe esplicito che il potere di decretazione può essere attivato solo di fronte a *fatti imprevisti*, non invece per dare soluzione a “casi” o “indirizzi” politico-parlamentari.